

- 민주적이고 실효적인 충남 인권조례 제정을 위한 -

의정토론회

- 일 시 : 2018. 8. 8.(수) 18:30
- 장 소 : 당진시청 중회의실(2층)
- 주 최 : 충청남도의회



충청남도의회

토론회 개요

- 일 시: 2018. 8. 8.(수) 18:30 ~ 20:30
- 장 소: 당진시청 중회의실(2층)
- 주 최: 충청남도의회
- 주 제: 민주적이고 실효적인 충남인권조례 제정방안

진행 흐름

시 간			내 용	비 고
부터	까지	소요		

< 개회식 >

18:30	18:35	5'	개회 및 국민의례	사회 : 정책지원팀장
18:35	18:50	15'	내빈소개, 개회사, 축사 등	이선영 의원

< 토론회 >

* 좌장: 이선영 의원

18:50	19:20	30'	주제 발표 • 이진숙/ 충남인권교육활동가모임 부뜰 대표 ☞ 인권이 보장되는 지역사회와 인권조례	
19:20	20:00	40'	지정토론 • 황영란/ 충청남도의회 의원 • 김혜영/충남인권행동 상임공동대표 • 정재영/홍성 YMCA 사무총장 • 강관식/충청남도 인권증진팀장 • 장은희/충청남도 도민	토론자 전체
20:00	20:25	25'	종합토론	참여자 전체
20:25	20:30	05'	정리 및 폐회	좌장(이선영 의원)

의정토론회를 개최하며

충남도의회 정의당 이선영의원

사랑하고 존경하는 220만 도민 여러분! 그리고 바쁘신 가운데에도 불구하고 의정토론회에 참석해 주신 당진시민을 비롯한 충남도민 여러분께 반가움의 인사를 드립니다.

충남도의회 행정자치위원회 정의당 비례대표 이선영 의원입니다.

지난 지방선거에서 도민여러분께서 정의당에 보내주신 성원 덕분에 제가 이렇게 충남도의원으로 활동하게 되었습니다. 제가 당선되어 도의회에 들어가서 활동하게 된 것은 충남을 넘어 충청권 최초의 일로 정치를 새롭게 하자는 도민여러분의 뜻이라고 생각합니다.

지난 10대 도의회를 생각해 보면 참으로 참담할 뿐입니다. 그 중에서도 인권조례 제정과 폐지에 이르는 과정을 생각하면 더욱 그렇습니다. 헌법에서 보장하고 있는 국민의 인권에 대한 권리라는 국가가 존중하고 보호하며 증진시켜야 한다는 것이고, 이것은 국가의 기본적인 책무라는 사실입니다. 이런 사실에 따라 대한민국에서도 국가인권위원회가 생겼으며, 충청남도에서도 2012년에 인권조례가 제정되었습니다. 많은 도민들은 충청남도에서 ‘인권조례’가 제정되고 ‘충남도민 인권선언 선포’가 발표되었을 때 만 해도 인권이 보장되는 충남도민으로 살아가는 것이 얼마나 행복한 일인가를 생각하며 자부심을 갖게 되었습니다. 그러나 2016년부터 진행된 인권조례 폐지 추진은 대한민국을 넘어 전 세계의 비판을 불러 일으켰습니다. 참으로 충남도민이라는 것을 부끄럽게 하는 일이었습니다.

인권의 권리가 증진되어야 한다는 것은 보편적인 상식입니다. 그런데 충남에서는 인권조례 폐지로 말미암아 오히려 인권의 권리가 증진되기는커녕 거꾸로 후퇴하였던 것입니다. 그것도 도민을 대표하는 도의원들에 의해서 저질러진 일이었습니다. 도의원들 스스로 만든 인권조례의 본질을

호도시키면서 대다수 도민들의 반대에도 불구하고 인권조례를 폐지했던 것입니다.

그 결과는 6.13 지방선거의 결과로 고스란히 반영되었다고 생각합니다. 예로부터 인권을 소중하게 여겼던 위대한 충남도민의 선택은 인권조례 폐지를 주도했던 도의원들에게 낙선이라는 선물을 안겼습니다. 인권조례 재제정을 약속한 후보들은 모두 당선되었고 저 또한 그렇게 당선되어 도의회에 서게 되었습니다.

저는 도민들의 성원과 바람이 무엇인지 잘 알고 있습니다. 충남도의원으로 인권조례를 다시 제정해야 하는 것은 도민 여러분이 제게 주신 책무라고 생각합니다. 하지만 인권조례 재제정이 폐지된 수준의 인권조례를 다시 만드는 것이라면 저는 단호히 반대할 것입니다. 도민 여러분께서 원하고 제가 원하는 인권조례는 실효성이 있는 인권조례입니다. 있으나 마나 한 인권조례가 아니라 실제로 도내에서 도민들의 인권을 보호할 수 있고 증진시키는데 실제적으로 도움이 될 수 있는 인권조례 말입니다.

그래서 이렇게 자리를 만들었습니다. 다시 제정되는 인권조례는 민주적으로 도민들의 의사를 수렴하는 과정을 거쳐야 합니다. 그래서 실효성 있는 인권조례가 제정될 수 있도록 도민 여러분들의 고견을 듣고 싶습니다. 여러분들의 다양하고 구체적인 의견이 새로 제정되는 인권조례에 반영되도록 하고 싶습니다.

다시 한번 이 자리를 참석해 주신 도민 여러분께 감사의 인사를 드립니다. 여러분들의 의견이 도정에 반영될 수 있도록 최선의 노력을 다 하겠습니다.

민주적이고 실효적인 충남인권조례 제정방안
의 정 토 론 회

목 차

■ 주제발표

- ☞ 인권이 보장되는 지역사회를 위한 인권조례 05
이진숙(충남인권교육활동가모임 부뜰 대표)

■ 지정토론

- ☞ 충남인권조례 재제정의 의미와 과제 23
황영란(충청남도의회 의원)
- ☞ 충남 인권조례의 재정립을 위한 시민단체 제안 27
김혜영(충남인권행동 상임공동대표)
- ☞ 인권의 세상은 서로가 공감하는 세상이다 29
정재영(홍성YMCA 사무총장)
- ☞ 충남 인권행정 성과와 한계 33
강관식(충청남도 인권증진팀장)
- ☞ 민주적이고 실효적인 충남인권조례 제정방안 41
장은희(충청남도 도민)

민주적이고 실효적인 충남인권조례 제정방안
의 정 토 론 회

주제발표

인권이 보장되는 지역사회와 인권조례

이 진 숙

(충남인권교육활동가모임 부뜰 대표)

인권이 보장되는 지역사회를 위한 인권조례

충남인권교육활동가모임 부뜰

대표 이 진 숙

<순서>

- 1. 충남인권조례 폐지에 대한 성찰**
- 2. 지역인권체제 구축과 지방정부의 책무**
- 3. 충남인권조례 제정을 위한 제안**
 - 가. 인권기구 관련 제안**
 - 나. 그 외**
- 4. 맷음말**

1. 충남인권조례 폐지에 대한 성찰

2012년 국가인권위의 표준조례안이 발표된 후 충남도의회는 도민인권조례를 제정하였고, 2014년, 2015년 개정을 거친 바 있다. 충남도는 충남도민 인권선언을 선포하였고, 인권센터를 설치하는 등 인권행정을 순조롭게 추진하였으며 전국적으로도 모범적이라는 평가를 받은 바 있다. 그러다가 2016년 말부터 ‘성적지향에 따른 차별금지’를 인정할 수 없다는 혐오세력에 의해 인권조례는 공격을 받았으며 폐지 청구가 이어졌고, 결국 지난 5월 자유한국당이 다수를 점했던 10대 충남도의회는 도민인권조례를 폐지공포하기에 이르렀다.

전국의 인권단체들이 충남도의회의 인권조례 폐지 움직임을 적극적인 소수자 혐오이자 차별이라며 규탄과 반대 운동을 이어갔으며, 지역 시민사회는 ‘충남인권조례지키기 공동행동’을 결성하여 인권조례를 지키기 위한 활동을 전개하였다. 국가인권위는 물론, 전국광역지자체인권위원회와 충남인권위원회 역시 인권조례 폐지시도라는 초유의 사태에 대해 국제인권규범 및 헌법과 법률에 위배되는 반인권적 시도이며 이를 철회하도록 요구하였고, 심지어 유엔 성소수자인권보호관은 외교부에 항의서한을 보내는 등 국제사회에서도 규탄이 이어졌다.

그럼에도 지방선거를 앞두고 개신교 일부 세력의 주장에 동조한 자유한국당 소속 도의원들은 기어이 인권조례를 폐지시켰다. 도민의 인권을 지켜주기는커녕 스스로 인권보장의 책무를 내쳐버린 정치세력에 대해 시민사회는 지방선거에서 혐오세력을 퇴출시키기로 결의하고, 전국적으로 ‘지방선거 혐오대응 네트워크’를 결성하여 혐오발언자에 대한 공개와 함께 평등한 지역사회를 위한 활동을 전개하였고 6·13지방선거에서 주권자들은 준엄한 심판을 내렸다.

새롭게 출발하는 11대 충남도의회는 폐지된 인권조례를 되살려야 하는 책무를 안고 있다. 그러나 기존의 폐지된 조례를 원상복구하는 것으

로 그 책무를 다했다고 할 수 있을까. 충남인권조례 폐지 움직임과 그에 맞서 인권조례를 지키기 위해 노력했던 과정을 복기하면서, 지역사회 시민의 인권보장을 위해 필요한 인권조례, 인권의 제도화는 어떻게 추진되어야 할지에 대해 비판적으로 성찰하는 것이 필요하다.

‘충남인권교육활동가모임 부뜰’은 충남인권행동에 처음부터 함께 참여하였으며, 올 초에는 도민인권지킴이단을 대상으로 인권조례 폐지주장에 대한 팩트체크와 함께 반차별 인권교육을 진행한 바 있고, 지방선거 이후에는 도민인권조례를 어떻게 제정하여야 할까에 대해 두 차례의 시민집담회와 전문가 초청 학습 세미나를 개최한 바 있다. 필자는 충남인권위원회 위원이자 부뜰 활동가로, 시민들의 요구와 목소리를 직접 들었던 경험을 바탕으로 거칠고 부족하지만 몇 가지 함께 생각해 볼 문제의식을 제출하고자 한다.

가. 인권조례 폐지세력에 의해 도민들이 인권조례의 존재를 알게 되었다(?).

인권조례가 있었는지도 몰랐다는 시민들이 상당수 있었다는 점, 언론을 통해 인권조례 폐지논란이 보도되자 그제야 인권조례의 존재를 알게 되었다는 것은 위로부터의 제도화에서 나타나는 한계이며, 인권조례에 기반한 인권행정이 시민들의 삶에 영향을 미치는 정도로 진척되지는 못했다는 것을 의미한다. 시민참여에 의한 조례제정이 이루어져야 하며, 실효성을 갖출 수 있도록 설계되어야 함을 반증한다.

나. ‘성소수자 차별금지’에 대한 오해와 편견, 혐오발언이 횡행하였다.

성적 지향에 따른 차별금지가 무엇을 의미하는지 모르는 시민들이 많았고, 심지어 인권지킴이단도 성적 지향, 성별 정체성에 대해 잘 모르는 경우가 많았다. 지역사회에 동성애, 성소수자에 대한 편견과 무지가 상당함을 알 수 있었다. 헌법 제11조의 평등권을 근거로 ‘성적 지향, 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리’가 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당한다는 것, 성소수자 인권은 찬/반의 문제

가 아니라는 것에 대해 보다 적극적인 인식개선을 위한 노력이 요청된다. 반차별 인권교육이 절실히 필요한 이유다.

다. ‘지역 인권 체제’ 가 시험대에 올랐고, 배웠다.

조례 폐지 움직임에 대응하면서 행정청 내 인권전담부서는 물론, 주요 인권정책에 대해 심의자문을 하는 충남인권위원회, 인권침해 및 차별 행위에 대한 제보 및 인권시책에 대한 모니터링을 담당하는 도민인권 지킴이단, 인권증진을 위한 연구, 실태조사, 인권침해 상담·조사 등을 담당하는 인권센터, 인권 관련 시민사회단체 등 지역의 인권체제는 어떻게 구축되고 활동해야 하는지에 대한 시사점을 얻을 수 있었다. 어떻게 하면 우리 지역사회에서 도민의 인권이 효과적으로 보호되고 증진될 수 있을지, 그에 필요한 역할을 어떤 기구가 수행하는 것이 좋을지, 왜 시민들의 역량강화가 그토록 중요한지에 대해 고민을 던져주는 계기였고, 시사점을 얻을 수 있는 기회이기도 했다. 새롭게 제정되는 조례는 이러한 비판적 성찰이 바탕이 되어 민주주의를 확장시키는 시민 참여와 적극적인 토론을 통해 만들어지길 희망한다.

2. 지역인권체제 구축과 지방정부의 책무

“모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”

- 헌법 제10조

“지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”

- 헌법 제117조 제1항

그동안 국제 인권규범을 각 국가에서 이행하려는 노력은 주로 국제인권 매커니즘을 구축하여 그 이행을 위로부터 각각의 나라로 강제하는 방식이었다. 그러다가 1993년 비엔나세계인권대회를 계기로 개별국가의 인권보장 책무 체제 강화의 방향으로선회하였고, 최근에는 ‘아래로부터

의 인권’, ‘인권의 지방화’가 새로운 의제로 대두되어 진행중에 있다. 이러한 흐름은 주로 ‘도시와 인권’, ‘도시에 대한 권리’, ‘인권도시’ 등의 표제들로 논의되어 왔는데 국제인권규범의 국가별 이행이라는 위로부터의 과제를 넘어, 구체적인 삶의 현장에서 인권이 논의되고 이행되어야 한다는 주장이 힘을 얻게 된 것이 그 배경이다.¹⁾

‘인권체제’란 한 사회에서 인권보호와 증진 활동이 보다 효과적으로 이루어질 수 있도록 고안된 각종 제도²⁾, 규범적 가치, 사회적 관계들의 총체를 의미한다. 지역에서 인권체제를 구축한다는 것은, 사람들이 살고 있는 현장이자 공동체인 지역사회에서 시민의 인권보장을 위해 지방정부가 역할을 하도록 하는 것을 의미한다. 인권과 관련하여 지방정부는 중앙정부에 비해 시민에게 가까운 위치에 있으며 실효적인 정책 실행이 가능하다. 국가가 국민의 인권보호에 책임을 지듯이 지역민의 인권 보호와 증진은 지방자치단체의 당연한 책무이다. 지방자치단체는 모든 행정이 주민의 인권보호와 증진에 부합하도록 하는 ‘주민의 권리에 기반을 둔 행정’을 추구하여야 하며, 이를 위해 네 가지 범주의 책무를 진다. 네 가지 범주는 개념적인 구분으로 현실에서는 융합되어 있으며 이는 인권의 상호의존성, 상호불가분성, 상호연관성으로부터 비롯된다.

첫째, 인권존중(Respect for Human Rights)의 책무

생존에 필요한 기본적인 요소 - 안전, 의식주 -에 관한 보호 책무이다. 삶을 유지하기 위한 필수적 요소로 근대 이후 사회계약에 의해 국가의 기본책무가 되었다. 생명을 위협하는 요인으로부터 기본적 생존을 지키는 것, 특히 위협에 취약한 절대적 취약계층에 대한 보호조치가 가장 우선적으로 필요하다.

1) 홍성수, “지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰”, 법학연구 26(1), 2015.4, 94쪽.

2) 제도(institution)는 일반적으로 사회를 구성하는 규칙, 법, 조직, 기구 등 정형화된 장치를 의미한다. 넓은 의미에서 ‘제도’는 사람의 정형화된 가치나 의식체계, 사회적 관계, 일상적 규범이나 절차 등을 포함한다. 김기곤, “인권영향평가와 인권지표의 제도적 활용성”, 국가인권위원회, 「지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍 자료집」, 2013.1..23. 70쪽.

둘째, 인권보호(Protection for Human Rights)의 책무

안전의 토대위에 인간존엄성의 실현을 위한 ‘자유의 보호’ 책무가 시작된다. 인간은 사회적 존재이므로 사상과 양심의 자유, 결사와 표현의 자유, 사생활 보호와 알 권리의 충족 등 ‘시민적 자유’를 보장받아야 한다. 자유권 보호는 정부의 인권 실현을 위한 소극적 책무이자 일차적 책무이다.

셋째, 인권증진(Promotion for Human Rights)의 책무

자유만으로는 불평등을 예방할 수 없다. 평등을 실현하기 위한 반차별 정책 등 적극적 우대조치 등 정부의 개입이 필요하다. 어린이, 장애인, 이주민 등 사회적 약자와 소수자에 대한 적극적 지원도 마찬가지 이유에서다.

넷째, 인권의 충족(Fulfill for Human Rights) 책무

자유의 보호와 평등의 증진은 인권실현을 위한 지방정부의 전통적인 책무이다. 그러나 여기에 인권의 지속가능한 발전을 위해서는 인권의 ‘침해자(가해자) vs. 피해자’ 구도를 결핍(want)에 대한 충족체계로 전환할 필요가 있다.³⁾ 인권침해는 성품이 악해서 발생하는 것이 아니라, 인간의 존엄성을 구현하는 요소들이 결핍되어 있을 때 발생한다. 적정한 소득 보장과 보편적 복지, 휴식과 여가를 누릴 수 있는 삶이 될 수 있도록, 결핍된 부분을 채워가는 것이 곧 주민의 복리증진이며, 이를 통해 공동체적 연대를 만들어가야 한다. 불평등에 대한 해소를 넘어 결핍에 대한 충족을 통해 보다 높은 차원의 인권 존중이 실현될 수 있다.

3) 김형완, “한국에서 지역인권체제구축의 방향과 쟁점”, 국가인권위 「충남인권조례폐지대응을 위한 긴급토론회 자료집」, 2018.3.29.

지역에서 인권보장체제를 확립하고자 하는 궁극적 목적은, 한마디로 건강한 시민주체의 사회의 복원, 요컨대 “주민주체의 자력화를 통한 시민성의 회복, 나아가 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권중심의 가치공동체 실현”에 있다. 지역에서 인권중심의 가치 공동체를 구현하는 것은 ‘국민’과 ‘개인’으로 왜곡된 ‘사회적 시민’을 회복하는 것이자, 동시에 ‘인권에 기반한 사회를 복원’하는 것이다. 이것은 또한 중앙차원에서 안정화되기 어려운(지속가능성, 접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서) 인권의 공백을 메우는 지역차원의 인권보장체제를 구축하는 것으로, 역진불가한 인권의 요새를 만드는 것이기도 하다. 동시에 인권침해의 (직접적, 잠재적)장본인인 국가에게 정작 인권보호와 증진의 책임을 맡기는 딜레마를 극복하고 완화하는 우회로이기도 하다. 이 구상은 주민참여구조(기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 지자체 업무의 전 과정에 걸친)에 기반한, 인권가버넌스 창출을 통해 도시와 도시, 지역과 지역이 수평적으로 네트워킹 되는 지향 속에서 실천될 때 비로소 제대로 구현될 수 있다. 이는 제도의 확충만으로는 결코 실현될 수 없다. 제도의 확충은 물론 중요하다. 그러나 제도는, 그 제도를 운영하는 ‘구성원의 의지와 역량’에 의해 좌우되기 마련이다. 지자체의 단체장과 의회, 공무원, 지역시민사회의 의지와 노력, 실천이 뒷받침되어야 실효성을 거둘 수 있다는 것이다. 무엇보다도 시(주)민의 인식과 태도, 참여는 성패를 좌우하는 핵심적 요인이다.

- 김형완(인권정책연구소장), “한국에서 지역인권체제구축의 방향과 쟁점”
국가인권위원회 「충남인권조례 폐지대응을 위한 긴급토론회 자료집」, 2018.3.29.

3. 충남인권조례 제정을 위한 제안

모든 행정이 법률에 근거하며, 법률은 헌법에 근거한다. 헌법은 주권자인 국민의 인권보장을 약속한 국가의 계약문서이므로, 지방정부의 모든 행정이 인권에 기반해야 한다. 시민 인권보장을 위해 조례를 제정, 시행하는 것은 지극히 당연한 책무를 이행하는 것이다. 그러나 인권조례가 지역 인권체제를 구축하며 제대로 작동하는 규범이 되기 위해서 어떻게 설계되는 것이 바람직한지에 대해서 아직 결론이 나진 않았다. 2012년 국가인권위의 표준조례안 권고 이후 대부분의 지자체에서 비

슷한 인권조례가 제정되었고, 그 이후 인권센터, 인권옴부즈맨 등 비슷하면서도 약간씩 다른 개정작업이 이뤄졌으며 지방정부의 인권행정은 걸음마를 시작했다고 보이기 때문이다.

충남도의회는 인권조례 폐지라는 부끄러운 과거를 지나 새롭게 인권조례를 만드는 출발점에 서 있다. 과거의 조례는 제대로 기능했는지 살펴보고, 부족한 점이 있다면 보완하면서 진일보한 인권조례를 제정해야 한다. 한결음 더 민주적이고 인권적인 조례 제정을 위해 ‘지역 인권기구’를 중심으로 제안하고자 한다.

가. 인권기구 관련 제안

“인권기구는 체제가 도저히 환영할 수 없는 뜻밖의 것임이 판명되었다.

인권기구의 본질로 인하여 어떤 권력에게든지 제대로 임무를 수행하는 인권기구는 불편한 존재가 될 수밖에 없다”

- 에바 레토브스카(Ewa Letowska)

인권보장이란, 첫째 “폭정과 억압” 으로부터의 법의 지배에 의한 보호, 즉 법치주의를 통해 보다 높은 수준의 자유의 증진과 차별의 해소를 위한 사후적 권리구제를 중심으로 한 인권보호 활동, 둘째 인권침해가 발생하지 않도록 선제적 예방조치와 이의 지속가능성을 확보하기 위한 인권교육, 정책과 제도의 개선, 홍보, 협력 등의 인권증진 활동, 마지막으로 그러한 활동을 통해 궁극적으로 결핍의 해소를 위한 활동(“인권의 웰빙패러다임”) 등을 모두 포괄하는 개념이다.⁴⁾

그리고 인권기구는 ‘인권보장을 위해 활동하는 기구’이다. 그러나 인권행정의 집행기구와 인권모니터링 기구는 별개의 것이다. 인권기구는 행정청이 인권에 기반한 행정을 제대로 시행하는지 행정청의 외부에서 모니터링하면서 부족한 점이 있거나 문제가 있을 경우 이를 충고, 조언, 지적하고 시정 조치하도록 권고하는데 있는 것이지, 인권행정 전담기구를 자처하고자 하는 것이 아니다. 인권행정의 집행은 당연히 행정청이 맡아야 하고, 인권기구는 이에 대한 모니터링을 전담하는 것으로 각각의 사명이 구분될

4) 김형완, “지역인권체제 구축의 의의와 쟁점”, 충남인권교육활동가모임부뜰 학습세미나 자료집, 2018.7.11, 13쪽.

필요가 있다.⁵⁾ 인권기구의 독립성과 전문성은 이로부터 요구된다.

인권행정이란, 지자체 행정의 ‘하나’ 가 아니라 지자체 행정의 ‘전부’ 를 가리키는 것이다. 인권을 ‘신규사업으로 추가’ 하는 것이 아니라 기왕의 행정을 ‘인권적으로 재구성’ 하는 것이 인권행정의 요체이다. 더구나 오늘날 행정이 통치(Government)에서 협치(Governance)로 변화하고 있는 추세를 반영한다면, 시민사회의 역량, 즉 시민참여와 민간전문성을 어떻게 지자체 행정에 상시적(일상성)으로, 그리고 계속적(항상성)으로, 또한 독자적(독립성)으로 결합시킬 것인가의 문제의식을⁶⁾ 인권기구의 설치에 반영해야 한다.

인권기구는 기능별로는 ‘Good Governance’ 모델과 ‘Watch Dog’ 모델, 형태별로는 ‘독임제’ 형과 ‘합의제’ 형으로 나눠 볼 수 있는데, 최근에는 ‘인권옴부즈만’ 과 같은 독임제 기구와 ‘인권위원회’ 같은 합의제 기구가 점차 그 형태와 무관하게 유사한 기능을 수행하고 있는 것이 국제적인 추세이다.⁷⁾

우리나라 광역지자체 인권조례를 살펴보면, 서울시의 경우는 ‘서울시민 인권침해구제위원회’ 처럼 합의제 기구가 침해구제를 맡고 ‘서울시인권 위원회’ 는 인권행정에 대한 심의 자문을 맡는 것으로 이원화되어 있고, 충남인권조례는 ‘충남인권위원회’ 가 ‘합의제’ 형으로 인권정책에 대한 심의, 자문을 하고 있고, ‘충남인권센터’ 는 인권침해에 대한 상담, 조사 및 개선 권고를 ‘독임제’ 형으로 맡고 있다. 정책에 대한 심의자문은 합의제기구에서 하고, 인권침해 조사권고는 독임제기구에서 하는 이중적 설계이다. 아쉽게도 행정의 외부에서 행정을 모니터링하는 와치독 기능은 양쪽 다 규정되어 있지 않으며, 실질적으로 수행할 수 있는 집행수단을 갖추고 있지 못하다. 인권센터는 도 직영으로 운영되어 행정청에 소속되어 독립성을 확보하기 어렵고, 인권위원회는 상대적으로 민간위원회로 독립성을

5) 김형완, 앞의 글, 13쪽.

6) 김형완, 앞의 글, 19쪽.

7) 김형완, 앞의 글, 14쪽.

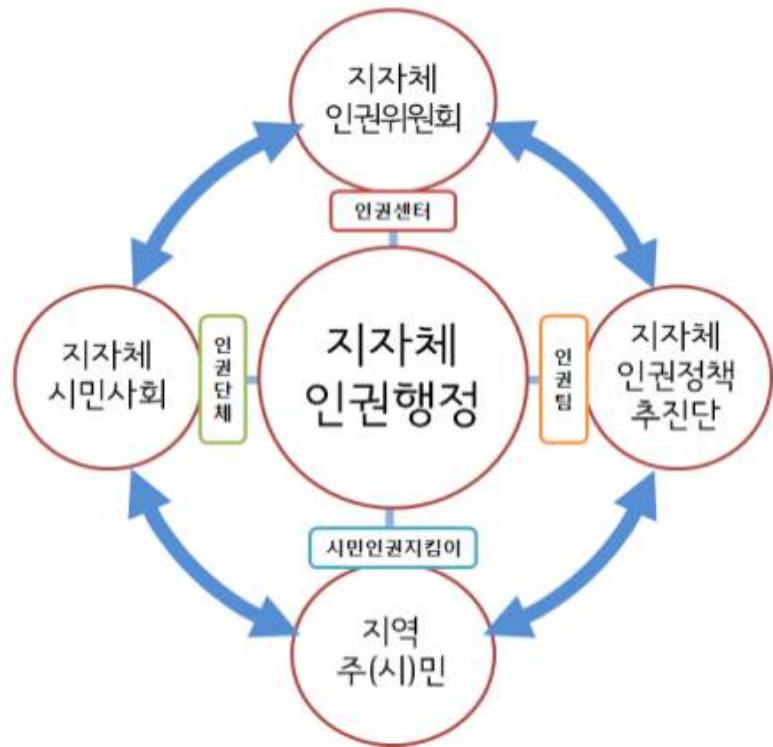
갖출 수 있으나, 심의자문의 역할로 제한되어 상시적인 인권행정 모니터링이 아예 불가능하다.

인권기구가 어떻게 설계되는 것이 가장 바람직한지에 대해서는 의견이 엇갈릴 수 있다. 중요한 것은 지역사회에서 인권보장을 위해 최적화된 인권기구가 무엇인지 충분히 검토하고, 실제 운용에 대한 평가를 거쳐 개선될 수 있도록 하는 것이다. 대체로 광역지자체 인권조례들은 침해구제에 대한 옴부즈만과 인권위를 양축으로 해서 인권보장기구를 동시에 가동하는 것으로 되어 있는데, 독립성과 전문성을 갖추고 인권기구로서의 사명이 제대로 이행되고 있는지에 대해선 평가가 필요하다. 또한 예산과 인력이라는 현실적인 요소도 고려해서 지역인권기구 설치에 대한 치밀한 모색이 필요하다.

전국적으로 단 한 곳의 지자체도 인권기구의 독립성, 전문성, 상시성을 확보할 수 있는 조례를 갖고 있지 못하다. 충남인권조례를 새롭게 제정하면서 제대로 된 인권기구를 만들 수 있다면, 인권조례 폐지라는 치욕을 씻고 민주주의와 인권의 가치에 부합하는 역사적인 조례 제정이 될 것이다. 이를 위해선 과감하게 현재의 자문기구에 불과한 인권위원회를 지방자치법 제116조에 근거한 ‘합의제 행정기관’으로 바꾸는 것을 제안한다. 인권기구(위원회)를 계속해서 행정의 자문기구로 끓어두는 것은 거버넌스를 거부하는, 행정편의 또는 관료중심적 관행으로 보인다. 합의제 행정기관인 인권위원회는 독립성은 물론 집행력을 확보할 수 있어 인권기구 본래의 사명을 이행할 수 있으며, 인권위 직속기관으로 인권센터를 두어 인권침해 조사 구제의 독립성을 보장할 수 있다.

<그림> 지자체 인권모니터링 체계안

지자체 인권모니터링 체계안



출처: 김형완, 2018, “지역인권체제구축의 의의와 쟁점”

- 1) 충남인권위원회를 합의제 행정기구로 하고 인권센터를 산하에 설치함
- 2) 상임인권위원은 1인이상 3인이내, 비상임 인권위원 15인 내외로 구성

- 관련 업무를 총괄하는 국장 당연직 옵저버 위원으로 참여
- 도의회/ 도지사 추천
- 여성, 장애인, 아동청소년, 이주민, 노동/농민 인권관련단체에서 추천
- 학계 및 법조계에서 추천
- 공개모집을 통해 선발
- 자질/역량 검증절차 마련 필요

- 3) 위원회 구성 - 제주특별자치도 조례 참고
- 4) 위원회 기능
 - 행정모니터링(권고), 인권침해구제, 인권교육 및 문화증진
 - 인권센터 운영

나. 그 외

- 1) 행정청 공무원들의 인권역량 강화를 위한 ‘충남인권정책회의’
 - 도지사 주관, 인권증진 기본계획의 수립, 시행과 점검 실국장 회의
 - 반기별 1회, 인권정책 이행 점검
 - 인권위원 참여
 - 사전 실국별 점검회의(인권지킴이단 참여)

- 2) 시민 역량 증진을 위한 ‘인권교육’ 강화

- 광주광역시 인권조례 참조

① 도지사와 교육감은 인권교육 제도화 및 인권교육 체계 구축 등을 통해 인권의식을 높이고 인권문화를 확산시키기 위하여 다음 각호 사업을 시행하여야 한다.

1. 소속 공무원 및 산하 출자·출연기관과 도지사의 지도·감독을 받는 법인이나 단체에 종사하는 직원등을 대상으로 연 2회 이상 인권교육 실시
2. 인권교육지역협의체 구성 및 운영
3. 공공기관, 기업체, 민간단체 등에 대한 인권교육 권고 및 지원
4. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원

② 도지사는 민간단체 및 사업장 등에 대하여 제1항제1호의 사업을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.

- 3) 교육감의 책무 부여

- 광주광역시 인권조례 참조
- 충남도교육감은 청소년의 올바른 인권의식의 함양을 위해 인권교육 프로그램을 개발하고 각급 학교 및 평생교육 과정에 반영될 수 있도록 노력하여 한다.

4) 인권 보고서 발간

- 서울시 인권조례 참조
- 도지사는 시민에게 인권현황 및 인권증진시책의 내용과 추진현황 등을 알리기 위하여 충남도 인권보고서를 2년마다 작성 · 공포하여야 한다.

5) 교류 · 협력 강화

- 서울시 인권조례 참조
- 도지사는 인권이 보장되는 지역사회를 구현하기 위하여 국내외 정부 · 지방정부 및 비정부기구와 교류 및 협력사업 등을 실시할 수 있다.

4. 맷음말

인권사무가 국가사무인지 지방사무인지, 지방자치단체가 인권조례를 만들 권한이 있는지 없는지 자체에 의문을 가지고 머뭇거리던 때가 있었다. 국가인권위의 표준조례안 권고가 있은 후 인권조례 제정은 유행처럼 번졌고, 조례가 얼마나 실효적이었는가와는 별개로 일단 인권제도가 지역에서 확산되었다.

충남인권조례 제정 역시 유행처럼 진행되었다고 볼 수 있다. 더욱이 안타깝게도 전국 최초로 인권의 보편적 가치를 무시하고 소수자에 대한 차별을 선동하는 혐오세력과 동조한 정치세력에 의해 인권조례가 폐지되는 사태를 겪기도 했다. 경험으로부터 우리는 무엇을 배울 것인가.

헌법이 공화국의 주인인 시민과 국가의 사회계약인 것처럼, 인권조례 역시 주권자인 시민과 지방정부의 사회계약이다. 어떤 내용으로 계약을 맺어 주권자의 인권을 충분하고도 확실하게 보장하도록 할 것인가가 관건이다. 시민의 대표인 도의회가 어떻게 입법할지 시민들이 관심을 갖고 보고 있다.

행정청 외부에서 행정을 모니터링하며 동시에 공무원들이 인권행정의 주체가 될 수 있도록 역량을 강화할 수 있어야 한다. 시민사회의 전문역량이 행정으로 원활히 수렴되고, 최대한 많은 시민이 인권행정에 참여하는 직접 민주주의가 확대되어야 한다. 시민사회의 역량과 행정이 서로 보완하고 촉진하여 지역사회가 연대에 기반한 인권공동체가 될 수 있기 를, 인권기구의 독립성과 전문성, 집행력이 확보되는 전국 최초의 모범이 만들어지길 기대한다. 세계인권선언이, 도민인권선언이 구현되는 충청남도를 시민의 힘을 모아 함께 만들자.

“모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로 행동하여야 한다.”

“ 제1조 차별금지의 원칙

- ① 충남도민은 성별, 나이, 외모, 장애, 인종, 종교, 병력(病歷), 사상, 신념, 출신 및 거주지역, 결혼여부, 가족구성, 학력, 재산, 성적지향, 성별정체성, 국적, 전과 (前科), 임신, 출산 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다.
- ② 충청남도는 모든 차별행위를 없애기 위해 노력하고 도민의 인권을 보장한다.”

지정토론

- ☞ 충남인권조례 재제정의 의미와 과제 23
황영란(충청남도의회 의원)
- ☞ 충남 인권조례의 재정립을 위한 시민단체 제안 27
김혜영(충남인권행동 상임공동대표)
- ☞ 인권의 세상은 서로가 공감하는 세상이다 29
정재영(홍성YMCA 사무총장)
- ☞ 충남 인권행정 성과와 한계 33
강관식(충청남도 인권증진팀장)
- ☞ 민주적이고 실효적인 충남인권조례 제정방안 41
장은희(충청남도 도민)

충남인권조례 재제정의 의미와 과제

충청남도의회 의원

황영란

1. 들어가며

인권행정을 추진하는 지방정부의 법적 근거인 인권조례는 보편적 인권상황을 충분히 담으면서 지역의 인권상황을 이끌어야 하기에 그 어떤 자치법규보다 중요하고 복잡하다. 따라서 다양한 계층의 의견과 논의가 이루어졌을 때 보다 인권적인 조례가 제정될 수 있다고 본다.

충남인권조례는 2012년 제정되어 세 번의 개정을 거쳐 2018년 폐지되는 굴곡의 역사를 갖고 있다. 필자는 2013년 처음 구성된 제1기 인권위원과 2기 인권위원, 인권센터 TF, 제1기, 2기 인권지킴이단 활동을 하면서 충청남도 인권행정을 경험하였다. 다양한 계층을 대변하고 있는 인권위원들 조차 그동안 복지로 표현되었던 인권의 카테고리에 생소해하면서 그래도 충남의 인권 행정을 고민하는 시간들이었다. 여러 우여곡절 속에 시나브로 인권이 확산 될 즈음, 전혀 상상하지 못했던 조례 폐지 과정을 지켜보며 역설적으로 순탄치 않은 인권의 역사를 경험하는 것 또한 인권(우리)의 뜻이란 생각이 들었다.

이제, 폐지 된 인권조례를 역사 속에 보내고, 새롭게 재정 될 조례에 관심을 보여야 한다. 조례 제정부터 폐지까지 6년여의 시간동안 충남의 행정과 도민들은 성장했다. 때문에 이제는 충남 도민 인권의 궁극적인 보호와 증진이 실행되는 진보적 조례가 제정되어야 할 것이다.

2. 충남인권조례 재제정의 의미와 과제

조례 재제정의 의미는 무엇일까. 기존 조례에 문제가 있거나 미흡한 부분이 있으면 개정의 과정을 거치면 된다. 그런데 있던 조례가 송두리 채 사라졌다. 고쳐 쓰는 것이 아니라 새로 써야 한다. 어찌하면 좋을까? 필자 또한 충남인권조례 폐지 후 많은 고민의 시간을 보냈다. 6년여 동안 충남인권조례와 동행했던 사람으로서 자부심과 아쉬움이 공존했다. 그 아쉬웠던 부분을 새롭게 제정되는 조례에서 담아내길 기대하며 발제문에 의거하여 토론하고자 한다.

발제자의 「인권이 보장되는 지역사회를 위한 인권조례」에서 제안한 첫째 인권기구 관련 제안에 대한 의견 중 인권행정이란 지자체 행정의 하나가 아니라 지자체 행정의 전부를 가리키는 것이란 말에 전적으로 동의한다. 특히 인권을 신규사업으로 추가하는 것이 아니라 기왕의 행정을 인권적으로 재구성하는 것이 인권행정의 요체라는 말은 필자의 평소 지론이기도 하다. 따라서 모든 행정에 성별영향평가를 하듯이 인권 영향평가도 병행해야 한다. 특히 장애인복지발전5개년계획 등 인권취약 계층의 장기정책을 계획할 때 반인권적 요소는 없는지 평가해야 한다.

다음은 인권센터와 인권팀, 인권위원회의 역할에 대한 고민이다. 2012년 국가인권위원회의 권고를 받아들여 충남에서도 인권조례가 제정되었지만 현실은 녹녹하지 않았다. 복지와 인권에 대해 행정은 복지 업무의 연속으로 이해하였고 시민조직은 인권 역량을 모으기에 절대적으로 부족한 숫자를 가지고 있었다.

그럼에도 불구하고 기존 조례에 근거하여 인권위원회와 인권전담부서인 인권팀과 인권센터가 충남의 실질적 인권 관련 업무를 수행해 왔다. 나름대로 각자의 역할에서 충남의 인권상황을 내실 있게 추진하였다. 제1기 인권위원회와 인권증진팀은 역할이 분명했기에 시행착오 없이 무난하게 인권행정을 구현하였다. 하지만 제2기 인권위원회와 인권센-

터, 인권증진팀으로 세분화되면서 역할의 분담이 아닌 행정의 분담이라는 새로운 국면을 맞게 되었다. 자칫 인권센터가 행정2팀의 역할로 비춰졌다. 따라서 새롭게 제정될 조례에서는 인권전담부서인 인권팀과 인권센터의 역할을 명확히 해야 한다. 처음 인권센터가 설치되었을 때, 그 역할을 어떻게 구분할 것인가를 인권위원회에서 심의, 논의하였다. 그 과정에서 행정과 센터 고유의 역할보다는 센터가 생성 초기이니 역할 수행의 복잡한 부분보다는 수월하게 업무를 진행할 수 있는 부분으로 초점이 맞춰졌던 게 사실이다. 이러한 판단의 오류는 차후 전혀 예상하지 못했던 인권조례폐지과정에서 여실히 드러났다.

센터는 조례 폐지라는 초유의 사태속에서 시민으로서의 역할을 하지 못했다.

센터는 행정의 업무보다 행정에서 다루기 민감한 부분이나 전문성이 요구되는 부분에서 오히려 행정을 리드해야 하는데 공무원 신분으로의 한계를 벗지 못했다. 따라서 새롭게 재정 될 조례에서 반드시 인권위원회와 인권센터 인권증진팀에 대한 역할을 분명히 하되 시민참여에 대한 충분한 논의가 선행되어야 할 것이다. 다만, 인권침해의 가부를 판단하는 독임제 혹은 합의제 방법과, 〈그림〉 지자체 인권모니터링 체계안의 내용은 당장 조례에 담기는 벽차다는 생각이다. 충남인권위원회가 인권센터의 역량보다 더 인권적 판단에 적합하다는 판단도 지금으로선 성급하기 때문이다. 따라서 국가인권위원회와 타지역 사례 등을 고려하여 개정의 과정을 밟는 것도 나쁘지 않다고 생각한다.

둘째 그 외 행정청 공무원들의 인권역량 강화를 위한 충남인권정책회의, 시민역량 증진을 위한 인권교육 강화 등의 제안도 적절하다. 이를 실행하기 위해서 시급히 충남의 인권활동가 발굴에 심혈을 기울여야 한다. 인권상황은 지역 특색과 무관하지 않다. 인권의 적용은 보편성을 전제로 하되 인권의 첫걸음이 곧 인권의 완성을 말하는 것은 아니다. 따라서 인권의 과정에 이해와 설득의 과정은 필수 과정이 된다.

3. 맺는 말

지방정부의 인권조례는 지역사회 시민의 인권보장을 위한 책무를 규정한 것이다. 그 책무를 구현하기 위하여 각 지방정부는 나름의 노력을 기울여왔고 시민들의 인권 상황은 조례에 담긴 만큼 진보하고 있다. 이제 충남 도민의 인권은 전국을 넘어 세계적으로 관심을 끌면서 새로운 국면 앞에 놓여 있다. 기존 조례보다 진보한 조례를 갖고자 하는 충남 도민의 한 사람으로서 인권 약자들의 의견을 충분히 수렴한 뒤 제정되었으면 하는 바램이다. 또한 인권행정을 심의하고 의결하는 기구와 인권침해 및 구제에 대한 방법도 충분히 논의되길 바란다.

인권위원회와 인권지킴이단으로 만5년동안 활동하면서 느꼈던 점은 인권 행정을 대하는 타부서 공직자들의 인권감수성은 충남인권조례 제정과 폐지 과정 중 조금도 달라지지 않았으며 도민들의 인권의식 역시 별반 다르지 않다는 것이다. 모든 행정에 우선하는 인권 행정을 충남 행정에 도입하기 위해서는 어쩌면 지금보다 더 많은 노력과 시간이 필요할지도 모른다. 기존에 필자는 인권은 이미 정해진 답을 향해 가는 과정이라고 믿었다. 그렇기 때문에 인권은 합의 과정이 필요 없는 가장 독단적 영역이라고 생각했었다(인권약자들에 대한 보호를 어떻게 유보할 수 있는가?)

오늘 토론회를 기점으로 충남인권조례(안)에 대한 활발한 논의가 이루어지길 바란다. 그래서 발제자의 제안들에 대한 충분한 검증을 거쳐 그 실효성이 조례에 담겨지길 기대한다.

충남인권조례의 재정립을 위한 시민단체 제안

충남인권행동 공동대표

김 혜 영

충남인권조례는 충청남도가 인권행정을 펼치게 하는데 중요한 역할을 했다. 충남인권위원회와 충남인권센터, 도민인권지킴이단이 활발한 활동을 할 수 있었던 것은 충남인권조례가 있었기 때문이다. 따라서 충남인권조례가 기존 도의회에서 폐기된 것은 잘못된 결정이었고 새로 구성된 충남도의회에서 충남인권조례가 다시 제정되어야 하는 것은 지극히 당연하다. 충남인권행동은 다시 제정되어야 하는 충남인권조례에 꼭 들어가야 할 내용을 다음과 같이 제안하는 바이다.

인권조례가 제대로 역할을 하려면 행정부로부터 독립성을 확보하는 것이다. 행정에 의한 인권침해 사안을 조사하고 구제하려면 행정으로부터 독립성을 확보하는 것이 중요하다. 또한 행정부가 시행하는 인권정책도 제대로 된 인권행정을 펼치려면 어떠한 세력에 의해서도 영향을 받지 않는 것이 필요하다. 민선 도지사의 경우 선거로 선출되었기 때문에 반인권 세력에 의한 압력으로부터 벗어나기 힘들다. 따라서 독립적인 인권기구가 구성되어야 하는데 폐지된 충남인권조례에서는 인권기구가 행정부의 관리 감독 아래 있어 문제점을 내포하고 있었다.

기존의 충남인권조례에서는 인권위원회가 다른 위원회와 다를 바 없이 심의, 자문 가능만 있고 정책 권고 기능이 없었다. 도지사가 하지 못하는 인권정책을 인권위원회에서 권고하게 하여야 반인권세력의 압력으로부터 인권행정이 자유로울 수 있는데 이 부분이 빠진 것이다. 또한 인권위원회가 독립적일 뿐 아니라 인권정책 권고 기능을 가지려면 인권위원회의 위상이 강화되어야 한다. 인권위원회가 인권침해사안에 대한 심의 결정권한도 갖도록하면 독립적 기구에 의한 합의제 결정으로 인권위의 결정이 더욱 힘을 가질 것으로 보인다. 이와 관련해 인권침해 사안에 대한 조사가 중요해지는데 조사위원회를 공정하게 구성하는 것이 필요하다. 상임과 비상임으로

구성된 조사위원회가 조사해서 인권위원회에 올려서 결정하게 한다면 공정하고 독립적인 인권조사 및 구제가 가능해질 것으로 보인다. 인권센터의 경우 인권위원회 산하에 두어 행정으로부터 독립성을 확보하게 하고 인권위원회와 조사위원회를 지원하는 역할을 맡도록 하면 될 것으로 보인다.

인권의 보편성에 반대하는 세력이 존재하는 현 시점에서 인권조례가 제대로 된 방향을 찾지 못한다면 인권조례가 형식적으로 존재하고 말 것이다. 다음은 앞서 밝힌 내용을 정리해보았다.

1. 충남인권조례의 재정립을 위한 원칙과 방향

- 합의제 인권기구 구성을 통한 행정으로부터 독립성 확보와 위상 강화
- 인권인식과 인권문화 확대를 위한 책임 강화
- 도민의 인권행정 참여 확대
- 행정에 대한 모니터링 강화

2. 기존 인권조례의 문제점

- 인권위원회가 다른 위원회와 유사한 심의, 자문 기능만 있어 행정의 보조역할에 머무름.
- 인권센터는 행정부 산하에 위치하여 인권침해조사 및 구제에 있어 행정으로부터 독립성이 확보되지 못함.
- 행정의 인권정책에 대한 모니터링이 되지 못하고 있음.
- 인권위원의 선정시 반인권 인사를 제외할 장치가 없음.
- 도민인권지킴이단 활동을 위한 예산이 책정되지 있지 않음.

3. 충남인권조례 재 제정안

- 인권위원회 위상 강화

심의, 권고, 인권침해사안 결정권, 인권정책 모니터 기능 부여함.

인권위원 선정시 청문절차 거쳐야함.

- 인권침해 조사 및 구제의 독립성 확보

시민인권침해조사위원회 신설: 상임위원 + 비상임위원

- 인권센터 인원 확충과 조사 기능 강화, 인권센터 독립성 확보를 위해 도의회 본회의에서 통과되었던 위탁 운영 이행
- 도민인권지킴이단에 예산 책정해야 함.

인권의 세상은 서로가 공감하는 세상이다

홍성 YMCA 사무총장

정재영

한국민족문화대백과의 정의에 따르면 인권이란 “사람이 개인 또는 나라의 구성원으로서 마땅히 누리고 행사하는 기본적인 자유와 권리”⁸⁾라고 되어있다. 인권이라는 것은 인간이 인간다움을 스스로 지키는 기본 개념이라고 할 수도 있다. 여기서 더욱 고찰되어야 할 것은 사람은 스스로 인권을 지킬 수 없다는 부분이다. 앞서 언급한 대로 개인 또는 나라의 구성원으로써의 기본적인 것을 갖추기 위해서는 존중받은 대상이 이미 사회적 존재라고 전제되어 있다.

그러한 취지에서 필자는 세월호 침몰 이후 한국 사회가 인권의 사회로 크게 발돋움했다고 생각했다. 세월호 침몰 이후 한국사회의 각각의 구성원들이 함께 아파하고 공감하였다. 타인이 아픔이 나의 아픔이 되고 더 불어 손잡는 사회가 되었다고 생각하였다. 한국사회가 세월호 침몰을 단순히 교통사고로 취급하지 않고 사회 전반의 비극이라고 인식하였다는 점에서 한국 사회는 이미 인권을 고려할 수 있는 민주시민사회가 되어 가고 있다고 볼 수 있는 것이다.

파커. J 팔머의 말을 빌려 설명하자면 미국에서 일어난 클린턴 암살, 베트남 전쟁, 워터게이트, 중산층 붕괴 등등 민중이 원하는 세상은 없고 민주주의가 점점 공포와 균열로 일그러져지는 것을 보며 파커 팔머는 자기 스스로 분노와 절망의 소용돌이에 빠져 들었다고 하였다.⁹⁾ 그러면 서 “우리가 좋아하는 것들이 산산조각 날 때 마음이 부서진다.” 라고 65세에 이르러 찾아온 우울증을 고백한다.¹⁰⁾ 이러한 자기 성찰로 이 시대의 정치를 비통한 자들(마음이 부서진 자들)의 정치라고 정의한다. 그

8) 한국민족문화대백과, 인권, 2018년 8월 1일 13시11분

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=536851&cid=46634&categoryId=46634>

9) Parker J. Palmer, 이종인 옮김, 『가르칠 수 있는 용기』 한문화 2000 32p.

10) 앞의 책 33p.

러면서 “정치란 권력을 이용하여 삶에 질서를 포함시키는 행동으로서, 심충적으로는 인간적인 기획이다.”¹¹⁾ “마음이 부서져 흐트러진 게 아니라 깨져서 열린 사람들이 정치의 주축을 이룬다면, 보다 평등하고 정의롭고 자비로운 세계를 위해 차이를 창조적으로 끌어안고 힘을 용기 있게 사용할 수 있다”¹²⁾고 주장하였다. 이처럼 미국의 민주시민사회의 역량이 고통 속에서 성숙되어 짐을 대칭하여 한국 사회를 관망하여 본다면, 한국 사회가 전쟁과 독재의 근현대사에서 속에서 진정한 민주시민사회로 거듭나고 있다고 판단해 볼 수 있다. 그렇기에 우리 사회의 인권감수성 성숙을 위해 깨어지고 부서짐을 무서워 할 필요 없으며 고통 속에서 우리는 성숙해지고 있다.

하지만 이번 충남인권조례 폐지와 관련하여 한국기독교총연합회(이하 한기총)의 강력한 반인권 행동이 위의 고통과 성숙의 문제로 매듭지어질 순 없다. 한기총의 반인권적 행동은 그들의 존재론적 문제이기 때문이다. 애초에 한기총은 1960년 박정희 군사 독재 정권 당시, 삼선개헌에 동의하고 진보진영이라고 하는 1924년 창립된 한국기독교교회협의회(NCCK)를 견제하기 위한 정치적, 사회적 목적으로 창립되었으며, 일제강점기때 교회를 지킨다는 명목으로 신사참배에 앞장섰던 장로교를 추축으로 설립되었기 때문이다.¹³⁾ 해당 단체가 존재하기 위해서는 칼 슈미트¹⁴⁾의 “적과 동지의 구분”을 뚜렷이 해야 하는 실존적 한계가 있다. 칼 슈미트의 “적과 동지의 구분” 이란 “결합 내지 분리, 연합 내지 분열의 가장 강도인 경우를 나타낸다.”는 의미를 가지며, 적이란 바로 타인, 이질자이며, 그 본질은 특히 강한 의미에서 존재적으로 어떤 타인이며 이질자라는 것만으로 족하고 극단적인 경우에는 적과의 충돌이 일어 날 수 있다¹⁵⁾ 그러나 적을 규정하는데 있어서 중요한 것은 지금 당

11) 앞의 책 45p.

12) 앞의 책 46p.

13) CBC NEWS “한기총, 거짓말이 뒤덮고 있다” 2018년 7월 31일 11시
<http://www.cbci.co.kr/news/articleView.html?idxno=301284>

14) 칼 슈미트(Carl Schmitt 1888~1985) 독일의 법학자 · 정치학자. 베를린대학 교수. 전체주의적 국가 · 정치관을 주장하여 나치스에 중요한 이론적 기초를 부여했다.

유신정권 당시 박정희 대통령이 사법연수원 수석 졸업자를 국가장학생으로 베를린대학교 법학 연수를 보냈으며 가장 대표적인 인물이 김기춘이다.

15) 칼 슈미트, 김효전 옮김, 『정치적인 것의 개념』(서울 : 법문사, 1992). p. 32.

장 그러한 집단을 마주하느냐는 사실보다, 그러한 이들이 나타나게 될 수 있는 ‘가능성’에 달려있다.¹⁶⁾ 칼 슈미트는 ‘적’이라는 개념을 구체적인 존재의 충돌과 연관 짓는데 적이란 개념은 타자에 의한 자기부정이라는 대단히 원초적인 상황의 가능성으로 비롯하며, 따라서 그에 대한 투쟁의 결정권은 오로지 ‘당사자 각자만이 결정할 수 있을 뿐¹⁷⁾’이라는 것이다.

다른 어떠한 관념적 가치나 규범과는 분리되어 원초적인 존재 간의 부정이라는 상태를 예상함으로서 인식되는 구분과 그를 통한 질서라는 사고방식은 칼 슈미트에게는 국가의 기반이다. 쉽게 말하자면 국가질서를 유지하기 위해 “적”이 필요하다는 것이다.

무엇보다 적이라는 존재는 물리적인 살해의 현실적 가능성¹⁸⁾을 염두에 두는 것으로, 개인적인 감정적인 혐오라던가 미움과는 구분되는 차원에 있는 것이며 기독교적 신앙 바탕에서의 종말론적 선과 악의 문제와도 전혀 무관되다. 다시 말해 존재 성립을 위해 대립이 필요하다는 것이다.

한기총은 자신들의 반 백년 역사에서 끝임없이 적을 만들어 내고 내부를 곤고히 하였다. “반공”, “술·담배”, “이슬람”, “동성애” 등등이 그들이 만들어 낸 혐오의 역사에 함께 있다. 한기총은 기독교적 교리에 움직이는 단체가 아닌 칼 슈미트가 정의한 “적과 동지의 구분”을 통해 유지되는 단체이다. 다시 말해서 어차피 한국사회의 대다수가 인권에 대한 감수성이 성숙해지더라도 한기총은 자신이 이길 수 있는 소수자를 억압하면서 자신들의 조직을 다독여야 하는 존재인 것이다. 그렇기에 이번에 발생한 충남인권조례 폐지 및 전국의 인권조례 폐지 운동에 대해 매우 유감스럽지만 한기총을 설득한다거나, 그들이 바뀔 일은 없을 것이다.

16) Thomas Moore, “The paradox of the Political: Carl schmitt’s Autonomous Account of Politics”(*The European Legacy* Vol. 15 No. 6, 2010). p. 11.

17) 위의 책 p. 32

18) 위의 책 p. 40

이러한 맥락에서 우리가 선택과 집중을 한다면 충남인권조례를 위해 우리가 방향성은 명확하다 우리가 할 수 있는 것을 같이 하면 된다. 필자가 이 자리에서 제시하고 싶은 것은 이전 조례에서 행정적인 퍼포먼스로 자리하고 있던 충남인권지킴이단 활성화의 문제이다. 서두에서 말한 것처럼 인권 감수성을 일궈나가는 민주시민사회가 되기 위해서는 서로간의 공감기회를 자주 노출 시키는 것이 좋다. 그렇기 때문에 충남인권지킴이단의 역할을 행정 감시 수준에서 멈추는 것이 아닌 적극적인 활동가 육성 제도로써 발돋움 할 필요가 있다. 인권의 분야에서도 장애, 여성, 이주 등등 수많은 분야가 있고 분야별로 서로의 인식도 다르다 서로 공유하면서 함께 배우고 실천할 수 있는 장이 필요하다. 충남인권교육활동가모임 부뜰에서 주관한 시민집담회에서도 분야별로 서로 쉽게 납득하지 못하는 논제들이 쏟아져 나왔다. 시민사회단체 실무자라고해서 장애인이라고 해서 자신이 경험하지 않는 어려움을 이해할 수 있는 철인은 없다. “인권증진은 공감능력 향상”이라는 아주 가벼운 생각으로 쉽게 모이고 쉽게 흩어지면서 서로 깨우치고 배우고 실천할 수 있는 제도가 필요하다.

충남 인권행정 성과와 한계

충청남도 인권증진팀장

강관식

1. 충남 인권행정

민선 5기 출범(2010.7)과 함께 논의를 시작한 충남 인권행정은 그 동안 인권의 제도적 인프라 구축, 인권교육 및 홍보를 통한 인권공감대 조성에 역점을 두고 추진해 왔다. 특히, 2016년은 인권도정의 해로 선포하고 도정전반에 인권가치를 접목·정착을 위해 노력해 왔으며 인권행정은 효율성과 생산성 기준 중심의 정책을 마련해 왔던 20세기 발전주의식 사고에서 벗어나 인권이라는 지속가능 발전 가치를 적극 포함하는 새로운 시대에 필요한 정책임을 피력해 왔다.

<그동안 걸어온 길>

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| ■ 2012. 5 : 인권보호 및 증진 조례 제정 | ■ 2013. 5 : 제1기 도민인권 증진위원회 구성 |
| ■ 2014.10 : 충남도민 인권선언 선포 | ■ 2014.12 : 충남 인권정책 기본계획('15~'19) |
| ■ 2015. 1 : 인권전담 부서 설치 | ■ 2015. 9 : 제1기 도민인권지킴이단 발족 |
| ■ 2015.12 : 인권도정 선포 | ■ 2016. 2 : 도-시·군 인권증진 업무협약 |
| ■ 2016. 3 : 제2회 한국인권회의 개최 | ■ 2016. 7 : 제2기 인권위원회 구성 |
| ■ 2016.12 : 도 인권센터 설치·운영 | ■ 2017. 9 : 「UN 인권이사회」 인권행정 발표 |

가. 충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례(이하, 인권조례)

인권조례는 「대한민국헌법」과 「법률 및 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약」과 「국제관습법」에 근거하여 도민의 인권이 존중되는 지역사회를 실현하기 위하여 만들어진 기본규범으로 충청남도 인권행정의 체계를 담은 틀이라고 할 수 있다. 인권조례는 2012년 5월 10일 제정¹⁹⁾되었으며 두 번의 일부개정(2014.7, 2015.2)과 2015년 10월 30일 전면개

19) 2012.4. 국가인권위원회 인권조례 권고안 참고, 시도별 제정 순서는 5번째임(광주, 경남, 전북, 부산, 충남 순)

정을 했다.²⁰⁾ 그 내용으로는 인권정책을 전담하는 부서를 설치하여 인권정책 기본계획 수립·시행, 인권교육, 인권영향평가, 도민인권지킴이단 및 인권협의체 구성 등 인권 보호와 증진 활동을 위한 다양한 정책을 추진할 수 있도록 하고, 도 인권위원회 구성 및 운영, 인권센터 운영(권고 및 후속조치 포함) 등의 내용을 담고 있다.

나. 충남도민 인권선언

‘인권은 사람이 사람답게 살기 위해 마땅히 누려할 권리’로 충남도민 누구나 개개인의 존엄과 가치를 실현할 수 있도록 인권구현을 도정의 가치로 담아내자는 의미를 담고 있는 도민 인권선언문은 2014년 5월 인권전공 교수, 변호사, 지역학전공 교수, 인권전문가 등으로 구성된 인권선언문 작성위원회에서 초안을 작성하였고 이후 도민 공개모집과 인권취약계층 및 시민사회단체 추천 등 105명으로 구성된 인권선언 도민참여단에서 원탁회의 등 토론회를 통해 「도민인권 선언문」을 확정하고 2014년 10월 13일 선포하였다. 인권선언문은 전문과 6장(인권보장의 기본원칙, 인간답게 살 권리, 안전하게 살 권리, 일과 권리, 약자 및 소수자의 권리, 인권선언의 이행)으로 구성되어 있다.

다. 충남 인권정책 기본계획 수립

충청남도의 인권정책의 청사진! 「인권정책 기본계획」(2015~2019)은 2014년 12월, 인권과 관련된 법·제도·정책·관행 개선을 목표로 인권행정의 기본이 되는 5개년 계획 「제1차 충청남도 인권정책 기본계획」을 수립하였으며 비전과 4대 목표 그리고 추진전략(15개)으로 구성되어 현재까지 인권정책의 실행서가 되고 있다.

【비전 : 모두가 행복한 인권 충남】

- (1)사회적 약자의 인권 증진 : 인권 취약계층에 대한 차별 극복(7대 분야-노인 등)
 - (2)인권제도 정비 : 인권취약계층과 도민의 인권증진 제도 정비(전담부서 설치 등)
 - (3)인권교육 및 문화 조성 : 인간의 기본적 자유와 권리를 존중하는 문화 확산
 - (4)인권 협력체계 구축 : 인권증진을 위한 민·관의 협력체계 구축(내외부 네트워크)
- * 도민인권증진시책 : 2015년부터 실국별 과제 선정 추진 중(금년도 55개)

20) 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례는 도 의회 의결('18.4.3) 및 공포(5.10)로 폐지됨

라. 인권전담 조직 설치(인권증진팀, 인권센터)

인권증진팀은 2015년 1월 설치(민선6기)되었으며 인권조례, 인권선언 및 인권정책 기본계획 등을 실행해 나가기 위해 팀장(5급) 1명과 3명의 주무관으로 구성·운영되었다. 조직의 설치는 인권정책 추진의 강력한 실천적 의지로 현재까지 충청남도의 모든 인권정책의 중심적 역할을 하고 있다.(현재는 3명 근무 중)

인권센터는 2016년 12월 설치되었으며, 센터장과 인권보호관(2명)이 활동하고 있다. 인권센터에서는 인권교육(모니터링)과 지역의 인권역량을 강화하기 위한 활동을 전개하며 인권침해나 차별이 발생할 경우, 상담(전화·방문·온라인)을 통해 인권침해나 차별행위 피해자들의 이야기를 경청하고 진정 방법 등 권리 구제 방안 안내와 함께 문제에 대해 다양한 해결방안을 모색하고 있다.(2017년, 38건의 인권 상담·조사 추진함)

마. 인권행정 협력 체계 구축

충청남도 인권행정의 민관거버넌스 대표조직, 인권위원회는 총 20명으로 당연직 위원을 제외한 19명의 위촉위원은 여성, 장애인, 노동, 아동·청소년, 이주민 등 분야별 활동가와 학계 및 법률 전문가 등으로 구성하고 3년간 활동(1기 2013.5~ 2016.6/ 2기 2016.7~2019.7)하며 도내 다양한 목소리를 들어 도민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책 등에 자문·심의를 통해 인권행정의 방향을 결정하고 있다. 주요 활동은 인권 시책에 대해 자문하는 전체회의, 연도별 인권증진시책 토론회 및 추진상황 보고회, 시·군 인권위원회와의 지역순회 역량강화 워크숍, 그리고 정책제도·교육문화·인권보장·대외협력 등 분야별 소위원회를 구성하여 활동하였다. 또 인권정책 발굴 및 공론화를 위한 포럼을 개최하고 전국 광역지자체 인권위원회 협의회 등 타 지방자치단체 인권위원회와의 협력 등을 추진하고 있다.

도민인권지킴이단은 지역실정에 밝고 인권에 관심이 많은 지역인사들로 구성·운영을 통해 지역 내 인권문화 확산과 인권역량 증진을 돋고

있다. 주요역할은 지역의 인권침해 및 차별행위에 대한 제보(충청남도 인권센터), 도에서 추진하는 인권시책에 대한 모니터링(인권교육 및 실태 조사 참여 등), 지역사회의 인권옹호자로서 제도 개선사항 제안, 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하여 부여하는 임무 등 다양하며 이러한 활동을 통해 인권 거버넌스 기반을 구축하고 지역 인권주민 인권의식 향상을 위해 노력하고 있다. 제1기는 153명(2015.9.23.~2017.9.23)이 2년간 활동했으며 제2기는 81명(2018.1.30.~2020. 1.29.)으로 구성했다.

또한, 2015년 10월에 충청남도가 중심이 되어 도의회, 도교육청, 32사단, 충남경찰청 등 광역 5개 기관간 인권증진 업무협약 체결을 시작으로 도민 인권 보호 및 증진을 위해 기관간 인권행정 업무를 공유하고 발전 방안에 대해 논의해 오고 있으며, 2016년 2월에는 15개 시·군과 인권증진 업무협약을 통해 시·군 인권위원회 구성 및 인권정책 기본계획 수립 등 제도정비와 인권정책 추진을 위한 협력을 지속하고 있다.

바. 인권교육과 문화조성

지방정부가 할 수 있는 가장 중요한 인권시책이 인권교육이다. 인권정책의 궁극적인 목표는 주민과 지역 사회 전체의 인권감수성 향상에 있는 만큼 인권교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않으며 인권교육을 통해 공무원의 인권의식이 높아질 때 인권 지향적 지방행정이 가능해 질 것이다.

인권교육은 「인권정책 기본계획」 4대 목표 중 하나인 인권교육 및 문화조성과 연계되며 인권교육은 인권전담 부서(인권증진팀)가 설치된 2015년 1월부터 실행되었으며 인권조례 제7조에 의거 도 소속 공무원 매년 4시간 이상의 인권교육을 받게 되어 있다.

정책 담당자부터 변화! 를 기치로 시작된 도 공무원 인권교육은 2015년 4개 과정 1,215명, 2016년은 4개 과정 2,051명, 2017년은 5개 과정 2,279명 등 누적 5,545명이 인권교육을 이수하였다. 또한 도 출자출연기관 임직원 교육을 2016년부터 매년 추진하였으며 더불어 도에서만 추진해 왔

던 도민 인권교육을 시군과 함께 추진함으로써 그 대상을 점차 확대시키고 있다.

< 도 공무원 교육과정 및 실적(2015~2017) >

구 분	과 정 명	계	2015	2016	2017
	합 계	19,809	1,215	5,366	13,228
공무원	도 공무원, 시군5급이상	5,545	1,215	2,051	2,279
도 출자 출연기관	임직원	3,417	-	1,731	1,686
도 민	이통장 등 지역 리더	10,847	-	1,584	9,263

인권문화 조성은 도민인권선언 선포일(2014.10.13.)을 기준으로 매년 10월 둘째 주를 「충청남도 인권주간」으로 설정하고 다양한 문화행사를 개최했다. 문화행사는 시군을 순회(도, 공주, 당진)하면서 추진되고 있으며 인권작품(포스터, 사진, 에세이, 표어 등) 공모전을 통한 인권홍보와 인권심포지엄, 인권토론회, 인권토크, 인권사례 발표, 인권도서 전시와 함께 지난해에는 인권영화제, 인권연극 등을 시행했다.

바. 이외에도 “인권의 시작과 완성은 지역사회입니다”라는 슬로건으로 예산군 덕산읍에서 개최된 제2회 한국인권회의(2016.3.24.~25)는 우리 도가 국내 인권정책의 리더로서 역할과 책무를 가지게 하는 계기가 되었으며 특히, 2017년 9월 도지사가 한국 지방정부 최초로 UN 인권이사회 패널로 토의에 참가하여 충남의 인권행정 사례를 발표함으로써 그 동안 UN 인권이사회-중앙정부간의 협력 한계를 극복하고 실질적으로 인권의 실현이 지역이라는 새로운 명제를 심어 주었다.

2. 충남 인권행정의 한계(아쉬움)

가. 인권공감대 형성 미흡

2012년 인권조례 제정, 2014년 도민인권선언이 선포되고 2015년에 개정되면서 아무런 반대 의견조차 없었던 인권조례의 폐지는 인권업무 중단이라는 극단적인 상황에 직면하게 됐다. 그 이유에 대해 많은 의견이 있을 수 있지만 결론적으로 도민 공감대 형성 부족이 그 원인이라고 판단된다. 특히, 도는 인권선언 제정 시 “사람이 사람답게 사는 행복충남 실현”이라는 비전을 공유하고 우리 도의 인권실현의지를 표명하기 위해 105명의 도민 참여단을 구성(공개모집 50, 시민사회단체 추천 25, 인권취약계층 추천 30)하여 5개월간(2014.5.15.~10.13) 논의과정을 거쳐 선포하고 홍보했음에도 불구하고 많은 도민들이 내용을 이해하거나 공유하지 못했다는 것이다.

또한, 인권조례 제정시 입법 절차에 의해서 제정되었음은 당연하며 이후 도에서는 인권교육과 홍보를 통해 인권에 대한 감수성을 높이기 위해 2015년 이후 매년 공무원 인권교육을 의무화하였고 2016년부터는 이·통장 등 지역 리더를 중심으로 한 인권교육을 추진하였으나 인권조례가 폐지된 현 상황에서 그러한 조례가 있었느냐는 의문을 던지는 도민들도 다수 있는 게 현실이다.

따라서 교육과 홍보 방법 등에 대한 많은 개선이 필요하며 특히, 앞으로의 인권정책 추진을 행정에서 보여주고 이끌어 가는 것 보다는 도민들이 직접 참여하여 함께하는 정책으로의 추진이 절실하여 보인다.

나. 인권 인프라(거버넌스) 구축 미흡

충청남도 내에 인권정책을 추진해 나가는 주요 기관은 충청남도, 교육청, 충남 경찰청, 그리고 15개 시군이다. 우리 도가 충남의 인권정책을 이끌어 가야하는 책무가 있음(법률적 책임은 아님)에도 불구하고 인권에 대한 이해와 관심 정도가 부족한 상황에서 힘에 부치는 경우도 자주 발생하고 있다.

도내 주요기관과 시군과의 인권업무 협약을 통해 협력적 체계를 구축했으나 그 실행 정도와 현실은 많이 다르다. 특히, 시군에서 받아들이는 편차는 크다. 인권조례를 지난 2015년도와 2016년에 15개 시군 모두가 제정했지만 실제 이행을 위한 전담조직 설치, 인권위원회 구성, 인권기본계획 수립 등은 3~4개 시군에 불과하다.

인권정책의 실행력을 높이기 위해서는 무엇보다 전담조직의 설치가 우선되어야 한다. 그것이 인권정책 실행 의지의 바로미터가 될 수 있다. 조직을 통해 각종 인권정책을 마련하여 실행할 수 있고 이는 도와 시군, 시군간 협력체계를 만들어 가는 기반이 되므로 충청남도는 앞으로 인권정책을 추진해 나갈 수 있는 전담조직 설치 등 인권 인프라 구축에 더욱 노력해야 한다.

민간 거버넌스는 인권조례에 근거하여 구성된 인권위원회와 인권지킴이단이 중심이 되어 운영되었지만 인권위원회의 활동은 활발한데 반하여 인권지킴이단 등 이외의 조직은 활동지원의 부족으로 활성화 되지 못했으며 특히, 민간단체와의 협력은 매우 미흡하여 이에 대한 대책과 정책 마련이 우선되어야 할 것이다. 아울러, 도내 주요기관과 민간 인권활동단체(전문가)와의 연대와 협력체계를 구축할 수 있는 여건과 기회를 만들어야 보다 효율·체계적인 인권정책 추진이 가능하게 될 것이다. 더 나아가 국가(인권위원회) 및 다른 지방자치단체와의 네트워크 구축과 협력을 통한 발전방안도 모색해 나가야 한다.

다. 인권기본법 등 법률 부재

인권정책 추진의 근간이 되는 인권조례는 헌법과 국가인권위원회법, 지방자치법, 국제관습법 등에 근거를 두고 있다. 이에 대한 업무적 확신은 있지만 다양한 시각과 의견에 따라 논쟁이 되고 있고 인권정책 추진이 어려움을 겪고 있는 것은 지역에서 인권정책을 실행할 수 있는 명확한 법률의 부재가 가장 큰 원인으로 보아진다.

인권조례는 2012년 2월 국가인권위원회의 인권조례 제정 권고에 그 기반을 두고 있다. 인권조례 폐지 과정에서 국가인권위원회의 인권조례 표준 권고안과 인권의 지역화, 인권의 지방화에 대한 고민이 부족했다는 의견도 제시되었으나 지역에서 인권의 역량을 높이고 보다 체계적이고 구체적으로 실행될 수 있도록 관련법의 제정은 조기에 이루어져야 할 것이다.

민주적이고 실효적인 충남인권조례 제정방안

충청남도 도민

장 은 희

MEMO



MEMO

